

УДК 336.14

Т. В. Жибер, канд. екон. наук, доц.,
кафедра фінансів
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються українські реалії запровадження планування бюджетів на кілька років. З огляду на низку особливостей реформування державних фінансів окреслено проблеми та перспективи запровадження середньострокового бюджетного планування в бюджетний процес, яке є необхідною умовою сучасного бюджетування.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетне планування, видатки бюджету, середньостроковий бюджет.

Упровадження до бюджетного процесу в Україні новітніх ефективних інструментів і методів бюджетного менеджменту має важливе значення для забезпечення соціально-економічного розвитку нашої держави, реалізації державної стратегії. Особливої уваги заслуговує запровадження бюджетного планування, орієнтованого на результати витрачання бюджетних коштів. Вивченню методів акумулювання та доцільності використання бюджетних ресурсів приділяли увагу такі вітчизняні вчені сучасності, як О. Василик, І. Луїна, Ц. Огонь, В. Опарін, В. Федосов, В. Шаповал, С. Юрій.

На початку XX століття професор І. Х. Озеров зазначав, що «...Бюджет — не акт [матеріального] законодавства; він не створює нових правових положень, а дає лише цифри; його завдання — не обмеження прав та обов'язків, а регулювання господарської діяльності держави» [1, с. 15]. Тому основні важелі впливу на результати формування та використання бюджетних коштів зосереджено на таких стадіях бюджетного процесу, як планування та контроль. Сучасна економічна наука основним призначенням бюджету визначає централізацію та перерозподіл ВВП для фінансування держави в особі державних установ і надання населенню країни державних послуг, зокрема забезпечення соціальних гарантій.

Російський науковець М. П. Афанасьєв у своїх працях стверджує, що «...основна ідея всіх останніх бюджетних нововведень... — це перехід до бюджетування, орієнтованого на результат, тобто перехід од управління бюджетними витратами до управління бюджетними результатами» [2, с. 18]. В Україні, як і в Росії, для реалізації бюджетування, орієнтованого на результат, запроваджено програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету. Адже «...мета держави в особі органів влади — надання якісних, своєчасних та економічних послуг населенню» [2, с. 43]. Однак автори навчального посібника [2] твердять, що «...є суттєва суперечність (або розрив) між зобов'язаннями держави у наданні суспільству якісних бюджетних послуг і фактичними діями держави, а також їх оцінкою з боку суспільства» [2, с. 42]. Для більш ефективного досягнення результатів бюджетних програм використовується середньострокове бюджетне планування на основі перспективних макроекономічних прогнозів.

У цій статті розглядається складання і виконання бюджетів у країнах з ринковою економікою, до яких нині належить і Україна. До XIX століття у країнах Європи були навіть дворічні бюджети. Державні фінанси у значній своїй частині не потребували частого перегляду, оскільки фінансове життя країн, як і життя взагалі, було більш розміреним, уповільненим. Через посилення залежності економік країн од світової інтеграції, прискорення економічних перетворень з початку XX століття майже всі розвинуті країни перейшли до річних бюджетних періодів. При цьому початок і кінець бюджетного періоду на відміну від його тривалості залежав від бюджетних традицій країн, зокрема початку парламентських сесій.

Із зростанням суспільної свідомості та розвитком демократії держава стала виконувати все більше функцій. Одночасно зростали видатки з бюджету на державне управління. Оскільки джерела доходів бюджету обмежені, постало питання доцільності тих чи інших бюджетних витрат у межах наявних фінансових ресурсів. Із 40-х років минулого століття наука приділяє більшу увагу розгляду бюджету як централізованого фонду грошових коштів, починає шукати шляхи оптимального управління ним. Виникають теорії збалансування бюджету, приділяється більша увага співвідношенню макроекономічних показників (наприклад, обсягу ВВП, рівню інфляції) та номінальному обсягу бюджету.

Уряди та органи місцевого самоврядування вже не задовольняють постатейні бюджети, де за напрямками видатків потрібно використати визначені суми коштів. У 50-х роках ХХ століття відбувається поштовх до складання бюджетів, орієнтованих на результат. У 60-ті роки ХХ століття одночасно з річними бюджетами в багатьох країнах стали розробляти кількарічні плани, а не прогнози бюджетів на наступні два-чотири роки, з проектними оцінками їх виконання, що періодично уточнюються (в основному під час складання бюджету на наступний рік). Такий спосіб український автор Т. С. Бабич називає «ковзаючим» середньостроковим плануванням, коли середньостроковий бюджет затверджується у вигляді обов'язкового до виконання плану на наступний рік і пов'язаного середньострокового плану.

Середньостроковий бюджет є обов'язковою умовою для використання технологій бюджетування взагалі, піднесення ефективності бюджету та виконання бюджетних програм. Бюджетні програми повинні формувати цілісну систему, пов'язану з іншими державними програмами та прогнозами, побудовану на основі державної стратегії. Державне стратегічне прогнозування включає прогнозування розвитку економіки, що слугує базою для бюджетного прогнозування — складової першої стадії бюджетного процесу.

Прогнозування економіки із передбачуваними показниками та прогнозування в умовах реформ (за наявності ризиків, більших за мінімальні) різняться — останнє має більшу похибку результатів. Хоча практика бюджетного прогнозування у світі має певні традиції, реформи ускладнюють розроблення усталеної методики розрахунків і точний прогноз показників бюджету. Успіх бюджетного прогнозування залежить од визначення не лише обсягів, а й напрямів змін вихідних макропоказників. Країни із кризовими явищами в економіці періодично вдаються до затвердження бюджетів менше ніж на рік, щоб урахувати швидкі зміни в економіці, як-от інфляція чи скорочення ВВП. У нестабільній економічній і політичній ситуації реалізувати середньострокове бюджетне прогнозування та планування практично неможливо.

В Україні перехід до середньострокового бюджетного планування вперше згадується в бюджетній резолюції на 1999 рік як завдання «вдосконалення бюджетного процесу, впровадження науково обґрунтованої системи прогнозування показників, що беруться за основу формування доходів і видатків бюджету, забезпечення переходу до середньострокового та перспективного фінансового і бюджетного планування».

Реалізація бюджетної політики є невід'ємною частиною бюджетного прогнозування. Базовим документом для бюджетної політики України у системі розроблених державних програмних документів до 2004 року була програма Президента України. У складі окреслених цією програмою, згідно з довгостроковою державною стратегією, завдань визначалися ті, що стосуються бюджетної політики країни, бюджетних прогнозів. Особливістю бюджетного процесу 2005—2006 рр. стало прийняття нової довгострокової стратегії у зв'язку зі зміною Президента та уряду, впливом конституційної та податкової реформ, що відразу ж позначилося на бюджетному процесі та бюджетах. Для державних бюджетів 2007—2008 рр. за умови створення урядової коаліції базовими стали затверджені програми діяльності Кабінету Міністрів України. У цілому, у 2007—2009 рр. нестабільна політична ситуація та низка криз зупинили впровадження середньострокового бюджетного планування в Україні.

В останні 5 років, якщо врахувати прогнозний показник зведеного бюджету на 2008 р., вказаний урядом у розмірі 221, 1 млрд грн, номінальний розмір бюджету збільшився втричі (табл. 1).

Таблиця 1

ДИНАМІКА ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ в 2003—2007 рр.*

(млн грн)

Показники			2003	2004	2005	2006	2007
							січень-липень
Доходи України	зведеного	бюджету	75 285,8	91 529,4	134 183,2	171 811,5	112 279,5
Видатки України	зведеного	бюджету	75 430,1	101 415,5	141 698,8	175 284,3	107 298,4
Доходи України	державного	бюджету	55 076,9	70 337,8	105 330,2	133 521,7	83 786,8
Видатки України	державного	бюджету	55 757,1	79 471,5	112 975,9	137 108,0	84 736,0

* За даними Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Національного банку України.

Однак боротьба за владу та вплив на виборців знову традиційно викликала збільшення бюджетних зобов'язань. Прикладом є поданий Кабінетом Міністрів України до парламенту проект Державного бюджету України на 2008 рік, номінальний розмір видатків якого наблизився до 250 млрд грн, що перевищує запропонований наприкінці 2006 року цим же урядом прогноз зведеного бюджету України у 221,1 млрд грн [3], особливо за статтями видатків бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення. На сьогодні діє бюджетна стратегія на 2008—2010 роки, розроблена відповідно до статті 38 Бюджетного кодексу України, яка передбачає подання до Верховної Ради разом із проектом закону про Державний бюджет України і прогнозу показників зведеного бюджету на наступні три бюджетні періоди. У докризовий період уряд прогнозував збільшення ВВП щороку на 7 %, дефіцит бюджету — до 3 %, зростання бюджетних видатків до 1 млрд грн у 2010 р. і централізацію ВВП у бюджеті до 30 %. Економічні реалії 2009 року значно ускладнили прогнозування економічного розвитку країни.

Визначення в законі процесу державного прогнозування як «...науково обґрунтованого передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку» [4] означає, що чинним законодавством України передбачається розроблення кількох сценаріїв розвитку з урахуванням різних факторів впливу. Умови, за яких розробляється й використовується той чи той сценарій, визначає уряд, який координує складання бюджету. Той самий закон вимагає, щоб програма економічного та соціального розвитку країни чітко окреслювала «...цілі та пріоритети ...розвитку, засоби та шляхи їх досягнення...».

У цих суперечностях приховано першопричини таких явищ, як неузгодженість податкової та бюджетної політик, прагнення комітетів парламенту перевищувати планові показники доходів бюджету, а уряду — занижувати їх; перевищення державними зобов'язаннями, передбаченими чинним законодавством, фінансових можливостей економіки; прийняття рішень про зниження податкових ставок та вповільнення прийняття рішень про розширення податкової бази, необхідної для збереження сталого рівня бюджетних надходжень. Наслідком встановлення великої кількості податкових пільг та створення нерівних умов у оподаткуванні є коруп-

ція. Відбір податкових пільг, які необхідно скасувати насамперед залежно не від їх соціально-економічного значення, а від міцності лобі тієї чи іншої групи депутатів, які обстоюють у парламенті інтереси різних груп платників.

Складна демографічна ситуація в Україні та вплив робочої сили за кордон, старіння нації поряд зі щорічними закликами посилити соціальне спрямування бюджету становлять загрозу для майбутніх поколінь. Адже повне перекладання соціального забезпечення на державу без належних умов для зростання реальних доходів громадян в умовах ринкової економіки недоцільне. Збільшення поточного бюджету та обмеження бюджету розвитку лише підвищують зобов'язання перед бюджетом наступних поколінь без створення належних умов для економічного зростання та, відповідно, змоги їх виконати.

У бюджетній декларації на 2008 рік уряд перейшов до передбачення напрямів економічної політики взагалі. Державні бюджети на 2008 та 2009 рр. були складені та прийняті у «чорновому» варіанті із завищеними плановими бюджетними видатками порівняно з реальними бюджетними доходами. Уряд розраховує на перспективи подальшого коригування основного фінансового плану країни під час його виконання залежно від зовнішніх обставин. У цій ситуації навіть про зважене річне планування не йдеться. Така тенденція управління бюджетними коштами є протилежною політиці акумулювання попереднім урядом нерозподілених доходів бюджету на єдиному казначейському рахунку у вигляді стабілізаційного резерву.

Роль і значення середньострокового фінансового планування посилюються завдяки тому, що:

- перспективне бюджетне планування необхідне для реалізації макроекономічної, податкової та грошово-кредитної політики;
- середньострокове фінансове планування — необхідна передумова реструктуризації бюджетного сектора та впровадження бюджетування, орієнтованого на результат;
- на думку багатьох дослідників, середньострокове фінансове планування підвищує ефективність адміністрування витрат.

Саме тому середньострокове фінансове планування є настільки поширеним у розвинутих країнах Європи та США, а також є необхідною умовою сучасного бюджетування.

Середньостроковий план має бути тісно пов'язаним з державним бюджетом. На сьогодні Кабінет Міністрів України розробляє трирічний прогноз (починаючи з 2003 року) доходів, видатків та фінансування зведеного бюджету України. Необхідно у цьому прогнозі виокремлювати державний бюджет і будувати документи так, щоби перший рік прогнозу максимально збігався з законом про державний бюджет України. Тоді як два наступні роки підлягали коригуванню та містили передбачені надходження і витрати державного бюджету згідно з державною фінансовою політикою.

Література

1. Озеров И. Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. Том 1. — М.: Типография И. Д. Сытина, 1911. — 549 с.
2. Афанасьев М. П. Модернизация государственных финансов: Учеб. пособ. / М. Афанасьев, И. Кривоногов; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — 2-е изд. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — 440 с.
3. Дані офіційного сайту Кабінету Міністрів України www.kmu.gov.ua, Департаменту комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України від 27.09.2006 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.kmu.gov.ua
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» №1602-III від 23.03.2000 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Надійшла до редакції: 03.02.2009